

## University of Groningen

### Artikel 6:13 Awb

de Graaf, K.J.

*Published in:*  
Commentaar Algemene wet bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J. (2014). Artikel 6:13 Awb: commentaar. In K. J. de Graaf, T. E. P. A. Lam, E. C. H. J. van der Linden, M. G. J. Maas-Cooymans, T. Spapens, & G. A. van der Veen (editors), *Commentaar Algemene wet bestuursrecht* (blz. 731-739). Sdu Uitgevers.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**Art. 6:13<sup>(1)</sup>**

Awb

Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

**Uitsluiting beroepsmogelijkheid**

Commentaar door: mr. dr. K.J. de Graaf

**A. Inleiding****A**

**Uitsluiting beroepsmogelijkheid**

Deze bepaling beperkt het beroepsrecht tegen besluiten genomen na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb), tegen besluiten genomen naar aanleiding van een bezwaarschrift en tegen besluiten genomen naar aanleiding van een administratief beroepschrift. Expliciet wordt tot uitdrukking gebracht dat degene die bezwaren heeft tegen een (voorgenomen) besluit, deze bezwaren ook kenbaar maakt tijdens de daarvoor geëigende (voorbereidings- en rechtsbeschermings)procedures. Het recht om *door* te procederen komt enkel toe aan een belanghebbende die daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, bezwaar te maken of administratief beroep in te stellen. Minder expliciet volgt uit de wettelijke bepaling dat, indien een besluit waartegen bezwaren bestaan uit meerdere (besluit)onderdelen bestaat, slechts doorgeprocedeerd kan worden over die besluitonderdelen waartegen de belanghebbende ook in de bestuurlijke voorfase bezwaren heeft geuit. Beide mogelijke beperkingen van het beroepsrecht gelden slechts indien het niet bestrijden van het besluit of de verschillende besluitonderdelen in de bestuurlijke voorfase de belanghebbende redelijkerwijs kan worden verweten. Aldus regelt de bepaling dat degene die bezwaren tegen een besluit(onderdeel) heeft, deze in beginsel zo volledig mogelijk en zo vroeg mogelijk kenbaar maakt aan het bestuursorgaan dat het besluit zal nemen of heeft genomen. De bepaling is van openbare orde zodat daaraan steeds dient te worden getoetst.

**B. Wetstechnische informatie****B**

Zie [www.sducommentaarbestuursrecht.nl](http://www.sducommentaarbestuursrecht.nl) voor een actueel overzicht.

**C. Behandeling kernproblematiek****C****Inhoudsopgave**

- C.1 Algemeen
- C.2 Personele buitensluiting
  - C.2.1 Belanghebbende
  - C.2.2 Redelijkerwijs niet kan worden verweten
  - C.2.3 Redelijkerwijs kan worden verweten
- C.3 Inhoudelijke buitensluiting
  - C.3.1 Besluitonderdeel
  - C.3.2 Geen besluitonderdeel
  - C.3.3 Redelijkerwijs (niet) kan worden verweten

**C.1 Algemeen**

Het artikel heeft betekenis voor het instellen van beroep bij de administratieve rechter (zie de artikelen 1:4 en 6:4 Awb) door een belanghebbende.

1 Inwerkingtredingsdatum: 01-01-1994 ; zoals laatstelijk gewijzigd bij: Stb. 2012, 682.

**Personele buitensluiting**

Indien door een belanghebbende niet wordt voldaan aan de in artikel 6:13 Awb neergelegde voorwaarden voor het uitoefenen van het recht om in beroep te komen (zie artikel 8:1 Awb), moet het beroep van die belanghebbende, ondanks het feit dat hij moet worden beschouwd als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb en opkomt tegen een besluit, niet-ontvankelijk worden verklaard. Het artikel beoogt op deze wijze 'voorstructureren' van het geschil bij de bestuursrechter te bewerkstelligen. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 6. De structureren van het geschil voorafgaand aan de (eventuele) behandeling bij de bestuursrechter vindt plaats gedurende de bestuurlijke voorprocedure, die kan bestaan uit de fase waarin een besluit met gebruikmaking van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt voorbereid (zie artikel 3:10 Awb) ofwel de fase waarin een bezwaarschrift moet (zie artikel 7:1 Awb) ofwel een administratief beroepschrift kan worden ingediend. Artikel 6:13 Awb verplicht een belanghebbende dus in beginsel om, voorafgaand aan het beroep bij de bestuursrechter, daadwerkelijk zelfstandig de bestuurlijke voorprocedure te doorlopen. Voldoet een belanghebbende zonder goede reden niet aan die verplichting, dan wordt zijn beroep niet-ontvankelijk verklaard (personele buitensluiting, zie C.2). De niet-ontvankelijkverklaring wordt echter niet uitgesproken indien de belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet heeft deelgenomen aan de voor hem openstaande bestuurlijke voorprocedure (zie C.2.2).

**Inhoudelijke buitensluiting**

Vóór 1 juli 2005 werd in artikel 6:13 Awb enkel gewezen op de verplichting om de bezwaarprocedure en/of de procedure van administratief beroep te doorlopen alvorens het beroep door de bestuursrechter kon worden ontvangen. Met de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 Awb per 1 juli 2005 wordt in artikel 6:13 Awb ook gewezen op de verplichting om zienswijzen in te dienen in het geval afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Tevens is de interpretatie van de bepaling verschoven. Sindsdien regelt het artikel namelijk ook de zogenoemde inhoudelijke buitensluiting, hoewel dat wellicht niet direct uit de tekst van de wet volgt. Die interpretatie houdt in dat slechts bij de bestuursrechter geprocedeerd kan worden over die besluitonderdelen waartegen in de bestuurlijke voorprocedure de zienswijzen of bezwaren waren gericht (inhoudelijke buitensluiting). Daarmee nam artikel 6:13 Awb de functie over van de per 1 juli 2005 vervallen artikelen 20.6 lid 2, en 20.10 lid 2 Wm oud en artikel 56 lid 1 onder a en lid 3 onder a WRO oud (zie ook ABRvS 9 mei 1995, AB 1995, 229); zie over de door de wetgever gewenste interpretatie van het huidige artikel 6:13 Awb *Kamerstukken II* 2004/05, 29 421, nr. 11, p. 2-3; zie voorts Schreuder-Vlasblom 2006, p. 3-15. Betreffen de aangevoerde beroepsgronden zonder goede redenen een ander onderdeel van het bestreden besluit dan dat in de bestuurlijke voorprocedure is bestreden, dan wordt het beroep in zoverre (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk verklaard. Zie Vzng. ABRvS 18 oktober 2006, «JM» 2006/126 (m.nt. De Graaf). Daarmee is van groot belang geworden wat moet worden verstaan onder (besluit)onderdelen en is een belangrijke vraag of een bepaald besluit kan worden onderverdeeld in dergelijke onderdelen (zie C.3.1). Die vraag wordt beantwoord in de jurisprudentie. Daarnaast blijft relevant onder welke omstandigheden een belanghebbende redelijkerwijs niet verweten kan worden dat hij tegen bepaalde besluitonderdelen niet eerder zijn bezwaren kenbaar maakte (zie C.3.2).

**Toepassing in hoger beroep**

Het artikel 6:13 Awb is op grond van artikel 6:24 Awb ook van toepassing op het hoger beroep in het bestuursrecht. Dit betekent onder meer dat degene die hoger beroep instelt de beroepsprocedure in eerste aanleg moet hebben doorlopen en dat het hoger beroep geen betrekking kan hebben op andere besluitonderdelen dan waarover de uitspraak in eerste aanleg ging of had moeten gaan.

Omdat artikel 6:13 Awb de vraag betreft of degene die beroep instelt ook, op straffe van niet-ontvankelijkheid, daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden die voor het instellen van beroep gelden, wordt de bepaling geacht van openbare orde te zijn, (zie vzng. ABRvS 15 oktober 1999, AB 2001, 163 (m.nt. Damen)) hetgeen inhoudt dat de bestuursrechter in elk geschil ambtshalve, dus ook als partijen daarover niet van mening verschillen, moet beoordelen of de indiener van het beroep ontvankelijk kan procederen (personele buitensluiting) en of degene ook ontvankelijk kan procederen tegen alle besluitonderdelen waartegen het beroepschrift zich richt, gezien de besluitonderdelen die hij in de bestuurlijke voorprocedure heeft bestreden (inhoudelijke buitensluiting). De toepassing van de bepaling in het Nederlandse recht is niet in strijd met artikel 6 EVRM en evenmin met het Europees recht. Zie over artikel 6 EVRM ABRvS 18 april 2007, nr. 200606227/1 en over Europees recht de annotaties van Widdershoven onder ABRvS 29 juni 2005, AB 2005, 365 (zie ook *Gst.* (2006) 7243, 6 (m.nt. Koenraad)) en ABRvS 21 januari 2005, 75.

**Bepaling van openbare orde**

**Geen strijd met hoger recht**

### C.2 Personele buitensluiting

Ten aanzien van de personele buitensluiting spelen twee aspecten een rol. Ten eerste is van belang dat het (hoger) beroep wordt ingesteld door de belanghebbende die ook de zienswijzen (in het geval afdeling 3.4 Awb van toepassing was op de voorbereiding van het besluit), het bezwaarschrift of het administratief beroepschrift heeft ingediend (zie C.2.1). Ten tweede is van belang te weten wanneer het niet meedoen aan een bestuurlijke voorprocedure de belanghebbende 'redelijkerwijs niet kan worden verweten' en een ingesteld beroep dus op grond van artikel 6:13 Awb toch moet worden ontvangen (zie C.2.2.) en wanneer het hem redelijkerwijs wel kan worden verweten zodat het ingestelde beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard (zie C.2.3).

#### C.2.1 Belanghebbende

Degene die een ontvankelijk beroep wil instellen bij de bestuursrechter moet belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 Awb. Ingevolge artikel 6:13 Awb dient die belanghebbende, wil hij inderdaad een ontvankelijk beroep instellen, deel te hebben genomen aan de bestuurlijke voorprocedure. Hij moet dus ofwel een zienswijze hebben ingediend in het geval afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard op de voorbereiding van het besluit ofwel een bezwaarschrift hebben ingediend ofwel een administratief beroepschrift hebben ingediend. Van belang is om vast te stellen dat het steeds om dezelfde (natuurlijke of rechts-)persoon dient te gaan.

Gedurende de bestuurlijke voorprocedure dient vast komen te staan wie een zienswijze, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift heeft ingediend of namens wie dat is gedaan. Alleen die belanghebbenden die ook daadwerkelijk deel hebben genomen aan de bestuurlijke voorprocedure, kunnen ontvankelijk beroep instellen bij de bestuursrechter. Problemen op dat punt treden vooral op bij familiale relaties en (kleine) ondernemingen waarbij rechtspersoon en natuurlijke personen goed moeten worden onderscheiden. Zo geldt dat echtgenoten niet altijd wederzijds voor elkaar optreden. Maakt eerst de ene echtgenoot bezwaar en stelt de andere echtgenoot vervolgens beroep in, dan moet het door laatstgenoemde ingestelde beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Zie CRvB 21 februari 2004, «USZ» 2005/113; ABRvS 23 november 2005, AB 2006, 3 (m.nt. Sewandono); Vzng. ABRvS 15 oktober 1999, AB 2001, 163 (m.nt. Damen); CRvB 2 mei 2000, AB 2000, 345, RSV 2000, 137.

Iets soortgelijks geldt met betrekking tot een onderneming, bijvoorbeeld een éénmans-BV. Indien de directeur/enig aandeelhouder persoonlijk heeft deelgenomen aan de bestuurlijke voorfase, is de vraag of de BV ontvangen kan worden in het ingestelde beroep. Beide zijn belanghebbende, maar alleen de directeur/enig aandeelhouder heeft voldaan aan het vereiste van artikel 6:13 Awb. Van toerekening van het door de BV ingestelde beroep aan de natuurlijke persoon kan slechts sprake zijn indien beide met elkaar vereenzelvigd kunnen worden. Dit kan wanneer vaststaat dat de belangen van de één identiek zijn aan de belangen van de ander en daarover voor andere betrokkenen

**Belanghebbende, dezelfde**

in het rechtsverkeer geen enkele onduidelijkheid of onzekerheid kan bestaan. Zie ABRvS 12 mei 2004, AB 2004, 409; vznr. ABRvS 8 november 1995, «JB» 1995/335 (m.nt. Seerden), NA 1996, 5, *Gst.* (1997) 7056, 6 (m.nt. Goorden), *NJB* 1996, p. 157, nr. 16; ABRvS 1 juni 1999, AB 1999, 313 (m.nt. Schreuder-Vlasblom); ABRvS 17 juli 2002, LJN AE5383.

Overigens is vergelijkbaar de situatie waarin het college van B & W opkomt, terwijl dat eigenlijk de gemeente zou moeten zijn. Doorgaans wordt dan geoordeeld dat het college namens de gemeente beroep instelde. Zie CBB 8 juli 1998, AB 1998, 417 (m.nt. JHvdV). Gewezen kan ook worden op de vereniging van belanghebbenden, bijvoorbeeld een bewonersvereniging of een buurtvereniging. Of zelfs in voorkomend geval op een stichting die tracht een bundeling van individuele belangen te bewerkstelligen (vgl. commentaar bij artikel 1:2 lid 3 Awb). Indien de individuele belanghebbenden allen deelnamen aan de bestuurlijke voorfase en de vereniging of stichting die een bundeling van die individuele belangen bewerkstelligt niet, dan moet het beroep van een dergelijke rechtspersoon op grond van artikel 6:13 Awb in beginsel niet-ontvankelijk worden verklaard. Niet helemaal gelijk aan deze situatie, maar wel tot de verbeelding sprekend is ABRvS 3 september 2003, AB 2004, 205 (m.nt. De Poorter). Het omgekeerde geldt overigens ook.

### ***C.2.2 Redelijkerwijs niet kan worden verweten***

Uitgangspunt van artikel 6:13 Awb is dat degene die redelijkerwijs kan worden verweten niet te hebben deelgenomen aan de bestuurlijke voorfase, doordat hij geen zienswijze, geen bezwaarschrift of geen administratief beroepschrift heeft ingediend, niet-ontvankelijk moet worden verklaard in zijn beroep bij de bestuursrechter. Uitzondering is de situatie waarin de belanghebbende niet deelnam aan de bestuurlijke voorfase, maar hem dat redelijkerwijs niet verweten kan worden omdat hij een gegronde reden had om tegen het (ontwerp)besluit of tegen bepaalde (ontwerp)besluitonderdelen geen zienswijze, bezwaarschrift of administratief beroepschrift in te dienen. In dat geval moet het beroep tegen het besluit of tegen bepaalde besluitonderdelen toch ontvangen worden. Er zij op gewezen dat het beroepsrecht op grond van artikel 6:13 Awb alsnog inhoudelijk beperkt kan zijn tot bepaalde onderdelen van het bestreden besluit (zie daarover C.3 van dit commentaar). Wat moet worden verstaan onder de frase 'redelijkerwijs niet kan worden verweten' is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en is nader uitgekristalliseerd in de jurisprudentie over de toepassing van artikel 6:13 Awb. Ook de jurisprudentie over de toepassing van artikel 6:11 Awb, waarin een vergelijkbaar criterium is opgenomen, is bij de interpretatie van het criterium relevant.

#### **Gewijzigd besluit**

De eerste reden waarom de belanghebbende die niet betrokken is geweest bij de besluitvorming in de bestuurlijke fase toch ontvankelijk geacht kan worden in zijn beroep, is dat het in beroep bestreden besluit afwijkt van en een andere inhoud heeft dan het (ontwerp)besluit waartegen in de bestuurlijke fase een zienswijze, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift kon worden ingediend. Het beroep is ontvankelijk indien de bezwaren tegen het in beroep bestreden besluit het gevolg zijn van een wijziging van het ontwerpbesluit of het primaire besluit. Deze bezwaren konden dan ook niet eerder geuit worden dan in beroep bij de bestuursrechter. De belanghebbende kan dan geen verwijt worden gemaakt van het feit dat hij niet deel heeft genomen aan de bestuurlijke voorfase. Zie *PG Awb II*, p. 361. De vraag in de jurisprudentie is daarom vaak of van een dergelijke situatie sprake is.

Een belanghebbende die niet deelnam aan de bestuurlijke voorfase, kan in beroep opkomen tegen het besluit voor zover dat is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit of het primaire besluit. In het licht van artikel 6:13 Awb kan hem het niet deelnemen aan de bestuurlijke fase redelijkerwijs niet verweten worden. Ten opzichte van de ongewijzigd gebleven onderdelen van het (primaire) besluit kan hem dat echter wel verweten worden. Zie vznr. ABRvS 29 augustus 2006, LJN AY7553 en ABRvS 20 december 2006, LJN AZ4830. Het beroep tegen die ongewijzigd gebleven onderdelen is dan in beginsel in zoverre niet-ontvankelijk. Aan een belanghebbende die geen enkele

reden had om bezwaar te maken tegen een besluit, maar gezien de wijzigingen in het besluit, op grond van een door een ander ingediend bezwaar, toch redenen aanwezig acht om tegen dat besluit in beroep te komen, kan artikel 6:13 Awb niet tegengeworpen worden. Zie CRvB 16 november 2004, «JB» 2005/49, «USZ» 2005/51, *ABkort* 2005, 14; ABRvS 8 januari 2003, *Gst.* (2003) 7189, 125; zie ook ABRvS 22 augustus 2001, *AB* 2002, 87 (m.nt. Nijmeijer); ABRvS 5 december 2001, *AB* 2002, 171 (m.nt. De Graaf); ABRvS 17 september 2003, *Gst.* (2004) 7212, 135 (m.nt. Teunissen).

Artikel 6:13 Awb ziet ook op het recht van een belanghebbende om hoger beroep in te stellen. Is tot het moment waarop hoger beroep kan worden ingesteld verwijtbaar geen gebruikgemaakt van openstaande rechtsmiddelen, dan is het hoger beroep niet-ontvankelijk, tenzij het die belanghebbende redelijkerwijs niet verweten kan worden. Vgl. ABRvS 10 oktober 1996, *NJB-katern* 1997, p. 171, nr. 6, *RAwb* 1997, nr. 31 (m.nt. Ten Berge); ABRvS 6 januari 1997, *AB* 1997, 86 (m.nt. Michiels), *RAwb* 1997, nr. 110 (m.nt. Ten Berge), *Gst.* (1997) 7053, 4; ABRvS 17 augustus 2005, LJN AU1090.

De tweede reden waarom de belanghebbende die niet betrokken is geweest bij de besluitvorming in de bestuurlijke fase toch ontvankelijk geacht kan worden in zijn beroep, is dat hij voor het niet deelnemen een gegronde reden heeft. In die gevallen bestonden de bezwaren tegen het (ontwerp)besluit voor de betreffende belanghebbende dus ook al in de bestuurlijke voorfase. Is dat het geval, dan kan alleen in uitzonderlijke situaties worden geoordeeld dat het niet indienen van een zienswijze, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift de belanghebbende redelijkerwijs niet verweten kan worden.

In het algemeen kan worden gesteld dat niet snel sprake is van een situatie waarin door de rechter wordt geoordeeld dat een belanghebbende een gegronde reden had om niet deel te nemen aan de bestuurlijke fase. Dat blijkt ook uit de afwezigheid van jurisprudentie waarin wordt geconstateerd dat van een dergelijke situatie sprake is. Gewezen kan worden op enkele uitzonderlijke situaties waarin de rechter een gegronde reden aanwezig achtte. Zie ABRvS 27 februari 2008, «JB» 2008/77; ABRvS 1 november 1996, «JB» 1997/5, *RAwb* 1997, nr. 48 (m.nt. Widdershoven); CRvB 14 oktober 2003, *RSV* 2004, 58, *ABkort* 2003, 739. Ook de vergelijkbare en per 1 juli 2005 vervallen bepalingen uit de Wet milieubeheer kunnen op dat punt dienst doen als referentiekader. Zie bijvoorbeeld KB 20 februari 1984, *M & R* 1984, nr. 62; KB 10 april 1984, *Gst.* (1986) 6803, 9 (m.nt. Bomhof); KB 20 mei 1987, *AB* 1988, 74.

**Gegronde reden**

**Strengere uitleg**

### **C.2.3 Redelijkerwijs kan worden verweten**

Indien een belanghebbende geen zienswijze, bezwaarschrift of administratief beroepschrift heeft ingediend, moet hij in beginsel niet-ontvankelijk worden verklaard in zijn beroep. In de jurisprudentie wordt vaak uitgemaakt dat een door de belanghebbende aangevoerde reden waarom hij niet deel heeft genomen aan de bestuurlijke voorfase (zie hieronder), onvoldoende is om aan te nemen dat hem het niet deelnemen niet verweten kan worden. In dat geval volgt derhalve steeds niet-ontvankelijkverklaring van het beroep.

Onvoldoende is bijvoorbeeld de stelling dat de belanghebbende meende dat zijn belangen voldoende werden behartigd in de voorfase door een andere belanghebbende. Zie CBb 31 december 1996, *RAwb* 1997, nr. 108 (m.nt. Ten Berge); CBb 15 juli 1997, *RAwb* 1998, nr. 13. Wordt op grond van die reden niet geprocedeerd, dan kan op die beslissing later niet teruggewen worden. Een ieder die bezwaren heeft tegen een (ontwerp)besluit dient derhalve zelfstandig deel te nemen aan de bestuurlijke voorfase. Zie ook ABRvS 3 september 2003, *AB* 2003, 424 (m.nt. Van Hall); ABRvS 20 maart 2002, «JB» 2002/122, *AB* 2003, 8; CRvB 22 juni 2005, LJN AT8393.

Van belang in de praktijk is dat onbekendheid met het vastgestelde (ontwerp)besluit slechts onder zeer bijzondere omstandigheden kan leiden tot een gegronde reden voor niet (mee)procederen in de bestuurlijke voorfase. Indien van een (ontwerp)besluit op de daartoe voorgeschreven wijze kennis is gegeven, moet worden aangenomen dat het niet deelnemen aan de bestuurlijke voorfase de belanghebbende verweten kan worden. Zie ABRvS 27 december 2006, LJN AZ5177; Vznr. ABRvS 24 augustus 2006, *ABkort* 2006, 490. Dat de belanghebbende ten tijde van de kennisgeving op vakantie was, doet niet af aan die hoofdregel, zie Vznr. ABRvS 8 november 2006, LJN AZ2241.

### C.3 Inhoudelijke buitensluiting

De belanghebbende die deelnam aan de bestuurlijke voorfase kan slechts bij de bestuursrechter procederen over de besluitonderdelen waartegen hij in de bestuurlijke voorprocedure zienswijzen of bezwaren heeft gericht (inhoudelijke buitensluiting). Zie over de door de wetgever gewenste interpretatie van artikel 6:13 Awb *Kamerstukken II* 2004/05, 29 421, nr. 11, p. 2-3; zie voorts Schreuder-Vlasblom 2006, p. 3-15. Indien de aangevoerde beroepsgronden zonder gegronde reden een ander onderdeel van het bestreden besluit betreffen dan die in de bestuurlijke voorprocedure zijn bestreden, dan wordt het beroep in zoverre (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk verklaard. Zie vznr. ABRvS 18 oktober 2006, «JM» 2006/126 (m.nt. De Graaf). Bestaat het besluit niet uit besluitonderdelen, dan wordt het beroep niet inhoudelijk beperkt op grond van artikel 6:13 Awb. Ook kan het aanvoeren van beroepsgronden die niet zijn gericht tegen besluitonderdelen maar tegen het besluit in zijn geheel, niet op grond van artikel 6:13 Awb beperkt worden. Van groot belang is wat moet worden verstaan onder (besluit)onderdelen en of een bepaald besluit kan worden onderverdeeld in dergelijke onderdelen.

#### C.3.1 Besluitonderdeel

##### Besluitonderdelen

In artikel 6:13 Awb is sinds de wijziging per 1 juli 2005 de zogenoemde onderdelen-rechter geregeld. Dat betekent dat een belanghebbende slechts kan procederen bij de bestuursrechter tegen de besluitonderdelen die hij ook in de bestuurlijke voorfase heeft bestreden. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 7 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 421, nr. 11, p. 2-3. Wat moet worden gezien als een onderdeel van een besluit, is niet exact door de wetgever aangegeven. Vaak wordt gewezen op een in een evaluatie van de Awb gebruikte definitie van een besluitonderdeel: 'een bepaald (splitsbaar) rechtsgevolg van of een modaliteit van het totale rechtsgevolg van een besluit'. Zie Schlössels e.a. 2002, p. 10. Zie in het algemeen ook de annotaties van Widdershoven onder ABRvS 29 juni 2005, *AB* 2005, 365 (zie ook *Gst.* (2006) 7243, 6 (m.nt. Koenraad)) en ABRvS 21 januari 2005, 75. Het begrip 'besluitonderdeel' moet in de jurisprudentie nader uitgekristalliseerd worden.

##### Onderdelen van een omgevingsvergunning

Op 9 maart 2011 heeft de Afdeling uitgesproken dat zij voor een milieuvergunning verleend op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer en bekendgemaakt op of na 1 april 2011 niet langer de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen zal aanmerken. Zie daarover ABRvS 9 maart 2011, «JB» 2011/91 (m.nt. Albers en Schlössels), «JM» 2011/50 (m.nt. De Graaf). In diezelfde uitspraak heeft de Afdeling bepaald dat een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo betrekking kan hebben op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten, welke zijn opgesomd in de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo. Het ligt volgens de Afdeling in de rede voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten. Expliciet wordt aan die overweging toegevoegd dat een omgevingsvergunning waarbij alleen toestemming wordt verleend voor de activiteit bedoeld onder artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (o.a. het oprichten van een inrichting), niet uit nader te onderscheiden (besluit)onderdelen bestaat.

Ten aanzien van een bestemmingsplan is eveneens vastgesteld dat het bestaat uit besluitonderdelen. Een planonderdeel kan een bepaalde bestemming voor een of meer percelen zijn, een aanduiding op de plankaart, maar ook een voorschrift of een deel daarvan uit de planvoorschriften. Van belang is om vast te stellen dat degene die in beroep komt tegen een bestemmingsplan enkel ontvankelijk kan procederen tegen de bestemmingsplanonderdelen die hij ook met een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan heeft bestreden. Zie ABRvS 20 april 2005, AB 2006, 113 (m.nt. Nijmeijer), *Gst.* (2005) 7233, 112 (m.nt. Teunissen). Uit die uitspraak blijkt o.a. dat het is toegestaan een nieuwe beroepsgrond met betrekking tot 'luchtkwaliteit' tegen een in de zienswijzen bestreden besluitonderdeel 'bestemming van gronden' aan te voeren. Daarbij speelt overigens ook dat degene die beroep instelt belanghebbend (in de zin van artikel 1:2 Awb) dient te zijn bij het door hem bestreden onderdeel van het bestemmingsplan. In de jurisprudentie is bepaald dat moet worden bepaald of een persoon al dan niet belanghebbende is bij een bestemmingsplanonderdeel. De eventuele belanghebbendheid geldt niet het gehele bestemmingsplan. Zie daarover De Poorter en De Visser 2008, p. 31. Het beroepsrecht voor burgers is derhalve op grond van artikel 1:2 Awb beperkt tot de bestemmingsplanonderdelen waarbij zij belanghebbende zijn en waartegen zij ook een zienswijze hebben ingediend tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Buiten de besluitonderdelen van de omgevingsvergunning en de besluitonderdelen van het bestemmingsplan, wordt in de jurisprudentie niet snel aangenomen dat sprake is van een besluit dat bestaat uit besluitonderdelen. In een geval waarin twee verschillende besluiten tegelijkertijd worden genomen bij de beslissing op bezwaar, kan wel sprake zijn van besluitonderdelen, zie ABRvS 26 april 2006, LJN AW3972 (weigeren bouwvergunning en opleggen last onder dwangsom). Er zijn wel enkele voorbeelden waarin de CRvB heeft bepaald dat een specifiek concreet besluit uit onderdelen bestond. Zie CRvB 22 juni 2005, LJN AT8393; CRvB 25 juli 2007, AB 2007, 360 (m.nt. Tollenaar), «JB» 2007/177; CRvB 21 augustus 2008, «JB» 2008/242.

Artikel 6:13 Awb verzet zich niet tegen het aanvoeren van nieuwe gronden en nieuwe bewijsmiddelen ter onderbouwing van de eerder tegen hetzelfde besluitonderdeel aangevoerde beroepsgronden. Zie *Kamerstukken I* 2004/05, 29 421, D, p. 2. Opmerking verdient wel dat de goede procesorde eraan in de weg kan staan om in een laat stadium van de beroepsprocedure met nieuwe gronden of nieuw bewijs te komen tegen het bestreden besluit(onderdeel).

### C.3.2 Geen besluitonderdeel

In het licht van die constatering verbaast het niet dat er relatief veel jurisprudentie is waarin wordt vastgesteld dat er – anders dan meestal door verweerder wordt aangevoerd – geen sprake is van te onderscheiden besluitonderdelen. Zie bijvoorbeeld CRvB 13 mei 2008, «JB» 2008/150 (m.nt. Timmermans); CRvB 28 november 2007, *Gst.* 2008, 36; CRvB 30 september 2009, «JB» 2009/259 (m.nt. Bok). Dat gold bijvoorbeeld voor de onder vrijstelling/onthefving verleende bouwvergunning. Zie ABRvS 4 juli 2007, «JB» 2007/151, AB 2007, 274 (m.nt. Robbe). Zie ook ABRvS 9 december 2009, «JB» 2010/29 (m.nt. Bots).

Van belang is om te onderkennen dat de omgevingsvergunning waarbij alleen toestemming wordt verleend voor de activiteit bedoeld onder artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (o.a. het oprichten van een inrichting), niet uit (besluit)onderdelen bestaat. De Afdeling heeft dat bij uitspraak van 9 maart 2011 duidelijk gemaakt. Zie ABRvS 9 maart 2011, «JB» 2011/91 (m.nt. Albers en Schlössels), «JM» 2011/50 (m.nt. De Graaf).

Van belang is om op te merken dat als geen sprake is van een besluit dat is op te delen in onderdelen, er geen beperkingen gelden op grond van artikel 6:13 Awb voor het beroepsrecht van de belanghebbende. Zo oordeelde de Afdeling dat algemene, meer procedurele of formele beroepsgronden tegen een milieuvergunning het gehele besluit betreffen en daardoor niet een bezwaar tegen een besluitonderdeel inhouden, waardoor eiser niet op grond van artikel 6:13 Awb wordt beperkt in het voor het eerst in beroep

**Bestemmingsplan**

**Andere voorbeelden**

**Wel onderdeel, geen beperking nieuwe gronden en bewijs**

**Besluitonderdeel, geen**

**Geen onderdeel, geen beperking**



aanvoeren van dergelijke beroepsgronden, mits hij een zienswijze tegen het ontwerp-besluit heeft ingediend. Zie ABRvS 16 januari 2008, LJN BC2136 (advies bureau Bibob), ABRvS 6 juni 2007, 200606063/1 (niet opstellen van een milieu-effectrapportage); ABRvS 20 juni 2007, nr. 200607489/1 (veehouderijen zijn één inrichting); ABRvS 16 mei 2007, nr. 200604994/1 (verschillende benamingen voor een milieuvergunning); zie ook ABRvS 6 en 20 juni 2007, «JB» 2007/161 en 162 (m.nt. Albers).

### C.3.3 Redelijkerwijs (niet) kan worden verweten

Indien een belanghebbende in de bestuurlijke fase niet door middel van het indienen van een zienswijze, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift bezwaren heeft aangevoerd tegen een bepaald besluitonderdeel, wordt zijn beroep voor zover dat wel is gericht tegen het eerder niet aangevochten onderdeel, in zoverre niet-ontvankelijk verklaard (gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring). Ook in die situatie moet gelden dat het beroep tegen dat besluitonderdeel toch ontvangen moet worden indien de belanghebbende redelijkerwijs niet verweten kan worden het onderdeel niet eerder te hebben bestreden. Voor de beoordeling van die situatie wordt verwezen naar het commentaar onder C.2.2. en C.2.3.

## D

### D. Jurisprudentie uitgebreid

- ABRvS 9 maart 2011, «JB» 2011/91 (m.nt. Albers & Schlössels), «JM» 2011/50 (m.nt. De Graaf), LJN BP7155; een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo heeft betrekking op het uitvoeren van een project dat uit verschillende activiteiten kan bestaan. Het ligt in de rede voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten. [...] Ook na de invoering van de Wabo kunnen in een aantal gevallen nog steeds op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer besluiten inzake milieuvvergunningen worden genomen. Tegen die besluiten staat op grond van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer rechtstreeks beroep bij de Afdeling open. [...] ter wille van de rechtseenheid, (zullen) ook in die gedingen beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen niet meer voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb als besluitonderdelen aan te merken. In het belang van de rechtszekerheid zal deze wijziging van de rechtspraak eerst worden toegepast op beroepen tegen besluiten die op of na 1 april 2011 op de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt.
- ABRvS 1 november 2006, 2007, 6 (m.nt. Timmermans), M & R 2007, 8 (m.nt. 't Lam), AB 2007, 95 (m.nt. Van den Broek en Marseille), LJN AZ1265; dit artikel moet, gezien de wetgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 5 e.v. en nr. 11), aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over dat onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht. Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen naar het oordeel van de Afdeling als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van artikel 6:13, kunnen in beroep in beginsel slechts categorieën milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.
- CRvB 25 juli 2007, «JB» 2007/177, AB 2007, 360 (m.nt. Tollenaar), JWWB 2007, 308, LJN BB0694; aan het besluit liggen – voor zover thans nog van belang – beslissingen van appellant ten grondslag over de hoge instap, de automatische versnelling en de aangepaste autostoel. Deze beslissingen kunnen worden beschouwd als onderdelen van een besluit als bedoeld in (de wetgeschiedenis van) artikel 6:13

van de Awb. Nu betrokkene tegen de beslissingen over de hoge instap en de automatische versnelling geen bezwaar heeft gemaakt, had de rechtbank het beroep in zoverre niet-ontvankelijk moeten verklaren.

#### E. Jurisprudentie nieuw

**E**

Zie [www.sducommentaarbestuursrecht.nl](http://www.sducommentaarbestuursrecht.nl) voor een actueel overzicht van jurisprudentie.

#### F. Literatuurverwijzing

**F**

- Graaf, K.J. de en J.H. Jans, 'De toepassing van artikel 6:13 Awb in het milieurecht', *M & R* 2008, p. 216 e.v.
- Lam, V. 't, 'Het belanghebbendebegrip en de onderdelenfuik in het milieurecht: recente ontwikkelingen', *StAB* 2007/2, p. 9-13.
- Oldenziel, H.A., 'Commentaar artikel 6:13', in: M. Scheltema e.a. (red.), *Commentaar Algemene wet bestuursrecht* (losbl.), Den Haag: Reed Bussiness.
- Poorter, J.C.A. de en M.N. de Visser, 'Het belanghebbendebegrip in beweging', *Gst.* (2008) 7288, 7.
- Schlössels, R.J.N., F.A.M. Stroink en R.J.G.M. Widdershoven, *Algemeen bestuursrecht 2001: Hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 10.
- Schreuder-Vlasbom, M., 'Het gewijzigde artikel 6:13 Awb, een trechter tussen bestuur en rechter', «JBplus»-Verklaard, 2006, p. 3-15.
- Schreuder-Vlasblom, M., 'Artikel 6:13 Awb: van berustingsbepaling tot koe-koeksjong', «JBplus» 2007, p. 134-153.
- Verbeek, J.L., 'Artikel 6:13 Awb: instappen in de rijdende trein', «JBplus» 2003, p. 115-123.